COMMISSION FOR PUBLIC COMPLAINTS AGAINST THE RCMP

RCMP Act – Part VII
Subsection 45.46(3)

CHAIR'S FINAL REPORT

FOLLOWING A PUBLIC HEARING

into the complaints relating to RCMP conduct at events that took place at the UBC campus and the Richmond RCMP Detachment during the Asia Pacific Economic Cooperation Conference in Vancouver, B.C., in November 1997

March 25, 2002

File No.: PC 6910-199801

CHAIR'S FINAL REPORT FOLLOWING A PUBLIC HEARING

I. INTRODUCTION

1. Procedure for Public Hearings Pursuant to the *RCMP Act*

The Chair of the Commission for Public Complaints Against the RCMP has the authority, pursuant to subsection 45.43(1) of the *RCMP Act,* to institute a hearing into a complaint concerning the conduct of a member of the RCMP, should she consider it advisable in the public interest. Such a hearing is to be conducted in public. At the conclusion of the public hearing, a written interim report is sent to the Solicitor General of Canada, the RCMP Commissioner and to all parties setting out the findings and recommendations.

Upon receipt of the interim report, the RCMP Commissioner reviews the complaint in light of the findings and recommendations in the report, then notifies the Commission Chair and the Solicitor General, in writing, of any further action that has been or will be taken regarding the complaint. Where the Commissioner decides not to act on any findings or recommendations, reasons must be given for not so acting.

It is then the Commission Chair's duty to consider the response by the RCMP Commissioner and to send to the Solicitor General, the RCMP Commissioner and the parties, a final written report setting out such findings and recommendations as she sees fit.

2. The APEC Hearing

Following the November 1997 APEC Conference in Vancouver, British Columbia, some 52 complaints were made about RCMP conduct at events that took place at the UBC campus and the Richmond RCMP Detachment. On December 9, 1997, I initiated an investigation into the complaints. I subsequently determined that it was in the public interest to institute a hearing into the complaints and did so on February 20, 1998. I assigned a three-member panel to conduct the hearing. That panel resigned in December of 1998 and I then assigned the Honourable Ted Hughes, Q.C. to conduct the hearing.

The hearing ran from March 1999 to June 2000 and the panel's interim report was completed by Mr. Hughes on July 31, 2001. The RCMP Commissioner provided the required written notice on September 6, 2001 (Appendix B). The following constitutes my final report with respect to this matter.

II. SUMMARY OF THE INTERIM REPORT

The interim report prepared by Mr. Hughes provides a comprehensive review of the complaints and the events that gave rise to them. For convenience sake, I have summarized the basic findings and recommendations made by Mr. Hughes regarding each of the categories of complaints as described in his report (Appendix A). The evidence and reasoning in support of these findings and recommendations are fully set out within the interim report and I have not repeated them.

In accordance with the terms of reference I provided, Mr. Hughes has specifically addressed the issue of whether or not the conduct of members of the RCMP involved in the events was appropriate to the circumstances and/or consistent with the fundamental freedoms guaranteed by section 2 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. I commend Mr. Hughes and I am deeply grateful for his extraordinary professionalism both in conducting this very challenging hearing and preparing such a thorough report.

III. SUMMARY OF THE NOTICE FROM THE COMMISSIONER

In his notice of September 9, 2001, the RCMP Commissioner accepted the majority of Mr. Hughes' recommendations. He accepted that errors were made by the RCMP and that it failed to achieve a high state of readiness for the APEC Conference. Specifically, he accepted all of those findings which identified errors in the areas of command structures, role separation, policy and planning, training, legal support, record keeping, and overall preparedness. He agreed that inadequacies in the planning and command structure used at APEC contributed in large part to the subsequent difficulties.

The Commissioner stated that the RCMP has gained valuable experience and learned considerably from APEC and a number of subsequent public order events. He went on to say that the RCMP has conducted an extensive review of its readiness and response to major public order events, and has consulted with other police agencies, in order to identify the best practices in the provision of security for such events.

The Commissioner referred to Mr. Hughes' findings that the conduct of individual RCMP members, in some instances, was inappropriate to the circumstances and/or inconsistent with the *Charter*. The Commissioner did not disagree with any of these findings. He pointed out that this conduct had previously been reviewed by a senior RCMP officer and an independent Crown counsel and that no criminal charges or disciplinary actions had been approved. He further pointed out that Mr. Hughes had found no evidence of malice and had not recommended that any action be taken with respect to any individual RCMP members. Accordingly, the Commissioner has not taken any further action with respect to the conduct of individual members.

With respect to the recommendations made by Mr. Hughes concerning policing of public order events, the Commissioner has directed a full review of RCMP national policies to ensure that those recommendations are clearly reflected therein. Furthermore, the Commissioner has specifically agreed with the recommendations made by Mr. Hughes concerning consistency of policies from one detachment to another and the availability of private areas to conduct searches.

IV. CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

I acknowledge the response from the RCMP Commissioner, which largely accepts the findings and recommendations and indicates that they are being acted upon. However, I do reiterate the following specific recommendation, which was not addressed by the Commissioner: that the renovations to the Richmond Detachment allowing a private area for searches be completed without delay. It is not acceptable that a detachment of this size, in the immediate vicinity of an international airport, be unable to accommodate a proper and private search of detainees.

Mr. Hughes' report makes it clear that a number of members of the public were adversely affected by the inappropriate conduct of RCMP members during the events in question. In keeping with the RCMP's notable Force-wide emphasis on community policing, timely apologies to those people would certainly have been appropriate but, unfortunately, were not forthcoming. Hopefully, Mr. Hughes' findings and the acknowledgement of their accuracy by the RCMP Commissioner will provide some consolation for those who suffered the consequences of inappropriate police conduct. An apology now, would still be appropriate.

I ask the RCMP Commissioner to keep me apprised of any progress made with respect to the recommendations arising from this hearing and the initiatives proposed by him in response.

This is my final report to the RCMP Commissioner and the Solicitor General of Canada in relation to these complaints.

Shirley Heafey

Chair

March 25, 2002

Shirley Heafey
Chair
Commission for Public Complaints Against the RCMP
P.O. Box 3423, Station "D"
Ottawa, Ontario K1P 6L4

APPENDIX A

SUMMARY OF CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

1. The Findings[1]

Complaint Category No. 1 – Security Perimeter, Demonstration Area and Noise-Free Zone

The RCMP provided demonstration sites too small for the number of protesters and created security zones that were larger than necessary for security purposes so that APEC delegates would be shielded from the sights and sounds of protest.

Findings	Paragraphs
RCMP conduct in establishing the security/event perimeter was neither inappropriate nor inconsistent with the *Charter*.	13.2.2
RCMP conduct in respect of the demonstration area was neither inappropriate nor inconsistent with the *Charter*.	13.3.3 & 30.4
RCMP conduct in respect of the noise-free zone was neither inappropriate nor inconsistent with the *Charter*.	13.4.2

Complaint Category No. 2 – Singh Photo at ACCO Office

Mr. Jaggi Singh's photo was posted in the ACCO offices prior to the APEC conference, which he found to be intimidating.

Finding	Paragraph
RCMP members had nothing to do with the posting of Mr. Jaggi Singh's photo.	14

Complaint Category No. 3 - Undertakings

Six protesters were arrested on November 22 and 23 and released on undertakings that placed restrictions on the protesters' activities for the duration of the APEC conference.

Finding	Paragraphs
The three restrictive conditions included by the RCMP in the undertakings imposed on the arrested protesters were inconsistent with the *Charter* and were not appropriate to the circumstances.	15.7.1 – 15.7.4

[1] All paragraph references are to the paragraph numbers used in the interim report.

Complaint Category No. 4 – Removal of Press Pass
An RCMP officer wrongfully removed the press pass of Mr. Dennis Porter.

Finding	Paragraphs
The conduct of Sgt. John Buis, who took Mr. Dennis Porter's press pass, was neither inappropriate nor inconsistent with the *Charter*.	16.3.2 – 16.3.3

Complaint Category No. 5 – Singh Arrest, Charge & Release
Mr. Jaggi Singh was arrested on a warrant based on a spurious charge; the manner of his arrest was inappropriate in the circumstances; the timing of the arrest was calculated to prevent him from attending protests on November 25; the bail conditions sought were overly restrictive.

Findings	Paragraphs
The conduct of S/Sgt. Plante in recommending charges, a warrant and release conditions for Mr. Jaggi Singh was not appropriate to the circumstances although not inconsistent with the *Charter*.	17.12.1 – 17.12.2
There was nothing inappropriate about the timing of Mr. Jaggi Singh's arrest.	17.13
The conduct of the arresting RCMP members in propelling Mr. Jaggi Singh face first into the rear floor area of their vehicle, with his hands cuffed behind his back, was not appropriate to the circumstances.	17.14
There was insufficient communication between the RCMP's APEC planning process and the UBC Detachment, leaving S/Sgt. Plante to make decisions without the benefit of the background knowledge held by senior commissioned officers in command roles.	17.15 & 30.1.5 & 30.2.1

Complaint Category No. 6 – Malmo-Levine
RCMP members wrongfully arrested Mr. David Malmo-Levine at the flagpole and, in carrying out the arrest, used excessive force on him and others and infringed his right of expression.

Findings	Paragraphs
The conduct of the RCMP members who intervened in this incident was reasonable and necessary.	18.2
The arrest of Mr. Malmo-Levine was lawful.	18.3.1
The degree of force used by S/Sgt. Hugh Stewart during the course of this arrest, including the use of pepper spray, was reasonable and appropriate in the circumstances.	18.3.3 – 18.3.5
The conduct of Sgt. (then Cst.) Claude Wilcott, Cst. Michelle Adriaanse, Cst. Patrick Lockert and Cst. Ricki Chaulk, all of whom assisted in this arrest, was appropriate to the circumstances.	18.3.7

Complaint Category No. 7 – Dog Bite
During the second arrest of Mr. Jaggi Singh, Mr. Jamie Doucette was bitten on the arm by an RCMP police service dog.

Finding	Paragraph
The handling by the RCMP of their dogs during this incident was appropriate to the circumstances.	19.7

Complaint Category No. 8 – Removal of Tibetan Flag
RCMP members wrongly removed the Tibetan flag from the Graduate Student Society Building. [Note: It was also alleged that Kevin Dwyer's security accreditation was wrongly removed, and that the RCMP members inadequately investigated complaints of criminal acts by students of Chinese heritage. These complaints were not pursued. Refer to Chapter 20 for reasons given by Mr. Hughes.]

Findings	Paragraphs
The conduct of S/Sgt. Plante and Cpl. Anderson in having the Tibetan flag removed was inconsistent with the *Charter* and not appropriate to the circumstances.	20.3.1 – 20.3.2
The UBC Detachment should not have been in a position to drive the initiative to have the Tibetan flag removed – it should have been required to consult with senior officers with full background knowledge.	30.2.2

Complaint Category No. 9 – Removal of Green College Signs & Jones Arrest
RCMP members removed signs from Mr. Craig Jones and others in front of Green College, just before the motorcades arrived; Mr. Craig Jones was pushed to the ground and arrested.

Findings	Paragraphs
No fault or responsibility rests with the constables who followed the instructions of a senior officer and seized signs or arrested Mr. Jones.	21.5
The conduct of Insp. Bill Dingwall in ordering the indiscriminate removal of all of the signs was inconsistent with the *Charter* and not appropriate to the circumstances.	21.10 – 21.11
The arrest of Mr. Jones was appropriate to the circumstances, and the RCMP used no more force than necessary to effect the arrest.	21.13
Inadequate briefing and last minute assignments to key positions contributed to the problems in front of Green College.	30.1.1
Had the calibre of planning been higher, the major gaffe of failing to recognize the obvious protest site outside Green College would not have occurred and a contingency plan would have been in place.	30.1.2 & 30.2.3

Complaint Category No. 10 – Muttray & Doucette Arrests
Mr. Jamie Doucette and Ms. Annette Muttray were arrested for using walkie-talkies; their bicycles and a backpack were not secured by the police.

Findings	Paragraphs
The arrest of Ms. Annette Muttray resulted from a decision made by a member of the Vancouver Police Department, not the RCMP.	22.5.1
The conduct of RCMP Cst. Robert Hodder in assisting with the arrest of Ms. Annette Muttray was appropriate to the circumstances.	22.5.2
The conduct of S/Sgt. Hugh Stewart in directing the arrest of Mr. Jamie Doucette without reasonable grounds, was not appropriate to the circumstances.	22.6
RCMP conduct with respect to the bicycle and backpack of Ms. Annette Muttray was not inappropriate.	22.7
The loss of Mr. Jamie Doucette's bicycle ought not to be borne by him.	22.7
S/Sgt. Plante was not involved in either arrest (as had been alleged).	22.7

Complaint Category No. 11 – Confrontation at the Noon Rally
The RCMP used excessive force on the crowd, including pepper spray, after a security fence came down; they used it punitively and without warning; some protesters who were seeking to be arrested peacefully were pepper sprayed and assaulted by police.

Findings	Paragraphs
The conduct (including the use of pepper spray) of all RCMP members engaged when the fence first came down was appropriate to the circumstances.	23.4
The conduct (including the use of pepper spray) of the RCMP when four protesters subsequently readvanced to the police line was appropriate to the circumstances.	23.5
Decontamination procedures following these incidents were proper and acceptable.	23.5
The conduct of the RCMP in allowing but then limiting a number of negotiated arrests was reasonable.	23.6
RCMP conduct throughout the events surrounding the fence incident was appropriate to the circumstances.	23.7
Deficiencies in RCMP planning for the noon rally included: • the failure to have anyone in command who was aware of the protesters' plans; • the last-minute decision to give protesters access to the fence; • the woefully inadequate construction of the fence; • the late recruitment and inadequate training of Deputy Site Commanders; • the ill-advised decision to separate the planning and operational responsibilities which left the senior officers who had planned the operation out of the chain of command;	30.1.3

• the sheer folly of failing to plan for effective leadership at the well-publicized noon rally; • the lack of an approved contingency plan setting out the RCMP response to potential protests and demonstrations on campus.	

Complaint Category No. 12 – Oppenheim Arrest
Mr. Jonathan Oppenheim was wrongfully arrested for his role in the collapse of the security fence near the School of Theology; excessive force was used in his arrest.

Findings	Paragraph
Cpl. Charles McDonald had reasonable grounds to direct the arrest of Mr. Jonathan Oppenheim.	24.5
The conduct of Cpl. Charles McDonald, Cst. Richard Rollings and all other members of the RCMP involved in the arrest of Mr. Jonathan Oppenheim was appropriate to the circumstances.	24.5

Complaint Category No. 13 – Groebner Arrest
Mr. Johann Groebner was wrongfully arrested for an alleged assault on a cameraman.

Finding	Paragraph
The arrest of Mr. Johann Groebner near Gate 3 by Cst. Dale Carr was not appropriate to the circumstances.	25.3

Complaint Category No. 14 – Removal of Megaphone
Police wrongfully grabbed a megaphone from Ms. Brenna Bhandar during a demonstration near Gate 3, and took hold of her arm.

Finding	Paragraph
No RCMP officers were involved in the seizure of the megaphone or the alleged assault.	26

Complaint Category No. 15 – Police Identification
Various RCMP officers at various times did not display name tags or refused to identify themselves to members of the public.

Finding	Paragraph
RCMP members substantially complied with the requirement to wear identification and to respond to appropriate requests for identification.	27

Complaint Category No. 16 – Protesters Moved from Gate 6
Peaceful protesters were ordered to clear the road at Gate 6 and then pepper sprayed before they had a chance to do so; some were pepper sprayed as they were leaving; others were pepper sprayed as they stood watching; Mr. Mark Brooks was arrested and pepper sprayed as he was asking for calm; decontamination services following the spray were insufficient and inadequate.

Findings	Paragraphs
S/Sgt. Hugh Stewart did not give the protesters enough time to comply with his order to clear Gate 6.	28.1.2
S/Sgt. Stewart's use of pepper spray on that occasion was not a justifiable or appropriate level of force. It should not have been used.	28.1.3
The conduct of RCMP planners in failing to make contingency arrangements to delay the departure of the motorcades until S/Sgt. Stewart had the opportunity to clear the road in a reasonable manner was not appropriate to the circumstances. They must bear major responsibility for this incident.	28.1.4
The conduct of RCMP members, which allowed the breakdown in communication between S/Sgt. Stewart and the zone commander at Gate 6, was a serious error and not appropriate to the circumstances.	28.2
The manner in which the pepper spray was deployed by S/Sgt. Stewart, Sgt. Mercer and Sgt. McLaren, likely did not conform with recommended procedures but did not involve inappropriate conduct.	28.2.1
S/Sgt. Stewart did not intentionally pepper spray Mr. Rob Douglas, the CBC cameraman, and he extended two apologies for having done so.	28.2.2
The conduct of S/Sgt. Stewart in arresting Mr. Mark Brooks at Gate 6 was not lawful and not appropriate to the circumstances.	28.3.2.5
The precipitous arrest of Mr. Mark Brooks, made in an atmosphere of crisis, was directly attributable to the chaos that resulted from inadequate police planning to ensure the orderly and safe exit of the world leaders.	30.2.5
The conduct of Cst. Alan Homeniuk (the van driver) and other members of the RCMP that resulted in Mr. David Wolinetz, Mr. Rex Bailey and Mr. Mark Brooks receiving inadequate decontamination treatment after the Gate 6 incident was not appropriate to the circumstances.	28.5
Deficiencies in RCMP planning for the Gate 6 incident included: • the absence of a tactical plan to ensure exits from campus remained secure and open; • confusion and chaos in the APEC Command Centre when the exit routes were blocked, resulting in protocol being abandoned; • relieving Supt. Thompsett of his command responsibility to clear Gate 6 and assigning it to the Command Centre, amidst panic and uncertainty; • dispatching S/Sgt. Stewart from Gate 3 to Gate 6 and giving him 6 minutes to get there and clear it.	30.1.4
The unnecessary pepper spraying of protesters at Gate 6 was the direct result of the inadequacy of police planning and the lack of a contingency plan.	30.2.4

Complaint Category No. 17 – Treatment of Prisoners at Richmond Cells
The driver of the wagon taking prisoners to the Richmond Detachment intentionally made the trip uncomfortable and long; prisoners at the Richmond cells were denied access to lawyers and to washrooms; the prisoners were placed in overcrowded cells; the prisoners were denied blankets, given inadequate food, and threatened with pepper spray; prisoners were held in custody for an excessive length of time; female prisoners were unnecessarily strip-searched.

Findings	Paragraphs
S/Sgt. Frank Shedden (the bus driver) did not intentionally make the trip long or uncomfortable.	29.2
The bathroom needs of the prisoners were not unduly delayed.	29.3.3
RCMP members did their best in allocating cell space in a difficult situation.	29.3.4
RCMP members made every reasonable effort to comply with the requirement to provide telephone calls to counsel as soon as possible. The delay with respect to Ms. Annette Muttray's case was inadvertent.	29.3.5
It was not established that any RCMP member threatened any prisoner with pepper spray.	29.3.6
Those on duty at the supper hour did their best to meet the nutritional needs of the prisoners although vegetarians were not provided with a satisfying meal.	29.3.7
Individual needs were not taken into account when blankets were requested by prisoners.	29.3.8
Generally, the conduct of the RCMP members in dealing with the large number of prisoners in the Richmond cell block, was not inappropriate.	29.3.9
The allegation that women were forced to disrobe in front of men is a false one. Strip-searches of women were conducted but not as a punitive measure.	29.4.11
The strip-searches of all female prisoners were not justified, were far too intrusive in the circumstances, and were neither reasonable nor necessary. They were inconsistent with the *Charter* and inappropriate to the circumstances.	29.5.2.6
Major responsibility for the events at Richmond cells rests with the planners who failed to advise the detachment of the role it would play. Had the detachment been so notified, it is unlikely that the strip-searching and the differential treatment of male and female prisoners would have occurred.	29.5.3 & 30.1.5 & 30.2.6
The timing of the release of the prisoners was neither inconsistent with the *Charter* nor inappropriate to the circumstances.	29.6.3
The release of two female prisoners in paper suits late at night was troublesome.	29.6.4

Complaint re Removal of Protesters at the Museum of Anthropology

Findings	Paragraphs
The conduct of the RCMP (on the directions of the federal government), in removing protesters tenting on the grounds of the Museum of Anthropology, was an unjustifiable infringement of the rights of the protesters under s. 2(b) of the *Charter*. However, this conduct was the result of an honest mistake by the RCMP and therefore was appropriate to the circumstances.	11.5 & 11.5.1 & 11.6.2
RCMP personnel, principally Supt. May, should not have abandoned its independence by acceding to a federal government request to remove the tenters, which action could have jeopardized security operations.	11.6.1 & 30.4

2. The Recommendations

In Chapter 31 of his report, Mr. Hughes has set out a number of recommendations arising from his findings. The main recommendations relating to policing of public order events are summarized as follows.

Recommendations	Paragraphs
At future public order events, a generous opportunity should be afforded for peaceful protesters to see and be seen.	31.1.1
The RCMP should adopt an integrated or similar command structure of planning and operations for public order events.	31.1.2
When one position reports to another, the same officer should not fill both positions.	31.1.3
For policing public order events, the RCMP should formulate a current policy addressing the methodology and a comprehensive training program for senior personnel.	31.1.4
Quick Response teams should be assembled in advance to allow for group instruction and training in the field.	31.1.5
Proper briefing of police personnel assigned to public order duties should be a priority.	31.1.6
Legal advice should be made available to police planners of such events.	31.1.7
An officer should be designated to compile and file records of such events including all operational plans.	31.1.8
The RCMP should continue and enhance its open door policy of meeting and working with protest groups, well in advance of events.	31.1.9
Before taking action that could result in physical confrontation, police should make reasonable efforts to warn protesters of what they are going to do and provide them with enough time to comply with the warning.	31.1.10
RCMP policy with respect to body searches of those in custody should record the need to take into account all relevant factors, including the circumstances of the arrest.	31.1.11

When releasing prisoners, police should take into account the circumstances of those who are particularly vulnerable.	31.1.12
The RCMP must instil in its officers, by whatever educational or other means available, that they are to brook no intrusion or interference from government officials with respect to the provision of security services.	31.3.2
RCMP detachment policies on specific issues should be as consistent as possible from one detachment to another, with coordination at the national level.	31.5.1
Detachment facilities should contain a private area for searches of prisoners and the renovations at the Richmond detachment in this regard should be completed without further delay.	31.5.2

APPENDIX B

Royal Canadian Mounted Police | Gendarmerie royale du Canada

G. Zaccardelli
Commissioner Le Commissaire

SEP 0 6 2001

Protected "A"

Ms. Shirley Heafey
Chair
Commission for Public Complaints Against
the Royal Canadian Mounted Police
P.O. Box 3423
Station "D"
Ottawa, Ontario
K1P 6L4

Dear Ms. Heafey:

I acknowledge receipt of Mr. E.N. Hughes' Interim Report of July 31, 2001, relative to the complaints that arose from the Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) Conference in November 1997 in Vancouver, British Columbia.

In 1997, APEC was the largest and most complex security assignment that the Royal Canadian Mounted Police (RCMP) had ever undertaken. Since that time, the challenges faced by police, in Canada and elsewhere in the world, in providing security at major public order events have increased significantly. Recognizing the importance of this issue, and the strong desire of all parties that I address this matter at the earliest possible opportunity, I have prepared my response to this interim report, which is enclosed and provided pursuant to subsection 45.46(2) of the RCMP Act.

Between August 6 and 26, 2001, I examined Mr. Hughes' interim report in detail. I would like to take this opportunity to commend Mr. Hughes for the thoroughness and diligence with which he conducted the hearing in this matter, and for his comprehensive and insightful report. His analysis and understanding of the difficulties faced by the RCMP members in this case, and his ability to view APEC in the context of the real world, are very much appreciated.

.../2

Mr. Hughes noted that "there is evidence in the country to indicate that the RCMP has learned considerably from the events of November 25, 1997". I agree fully with that observation, and want to assure you that this report will be the basis for continued improvement in how the RCMP polices major public order events in the future.

I look forward to receiving your final report in this matter.

Sincerely,

G. Zaccardelli

Enclosure

Pursuant to subsection 45.46(1) of the Royal Canadian Mounted Police (RCMP) Act (the "Act"), I have completed a thorough review of the interim report of Mr. E.N. (Ted) Hughes, Q.C., dated July 31, 2001, relative to complaints that arose from the Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) Conference in Vancouver, British Columbia (B.C.) in November 1997.

Subsection 45.46(2) of the Act states:

> After reviewing a complaint in accordance with subsection (1), the Commissioner shall notify the Minister and the Commission Chairman in writing of any further action that has been or will be taken with respect to the complaint, and where the Commissioner decides not to act on any findings or recommendations set out in the report, the Commissioner shall include in the notice the reasons for not so acting.

The following constitutes my notice in this matter:

Introduction

In 1997, the APEC Conference was the largest and most complex security assignment that the RCMP had ever undertaken. Approximately 23,000 people were accredited to the conference, including 8,600 delegates and media representatives; and over 1000 volunteers.

Amongst the dignitaries were 75 Internationally Protected Persons, 12 of whom were at the maximum level of security, representing a total of 18 economies. More than 3,000 police officers, including approximately 2,300 RCMP officers and several hundred Vancouver Police officers, were involved in providing security for the week long event from November 19 to 25, 1997.

.../2

During the first six days of the conference, meetings of senior officials as well as ministers took place primarily at the Vancouver Trade and Convention Centre. However, there were 33 separate venues in the Vancouver area, each of which required security arrangements during the week, and 12 of which were hotels where security was in place 24 hours a day.

Following APEC tradition, on the final day of the conference, the leaders were scheduled to meet in a retreat setting to allow for informal discussions. At previous APEC Conferences, such retreats had been held in very isolated areas which were inaccessible to the public, such as: on an island near Seattle; at a site 40 kilometers outside of Jakarta; at an abandoned United States (U.S.) naval base in the Philippines, and; at a secluded castle in Japan.

The site selected for the leaders' retreat in Vancouver was the Museum of Anthropology on the University of British Columbia (UBC) campus, with lunch at nearby Norman Mackenzie House, the official residence of the President of UBC. It was at this site and in these circumstances that conflict arose between protesters and the RCMP.

While not discussed in the interim report, it is important to note that the public record indicates that RCMP members dealt with several protests during the first six days of the conference. These protests, which occurred at the convention centre, as well as at some of the hotels and other venues, were all handled without conflict or complaint.

In responding to the interim report, I want to state at the outset that I accept the majority of the recommendations. I accept that some errors were made by the RCMP in planning security arrangements at the UBC site and that, as Mr. Hughes noted, the RCMP failed to "...achieve a high state of readiness for November 25 [1997]."[1]

The following are my additional comments with respect to the recommendations in the order in which they are listed in the report:

.../3

---

[1]Mr. E.N. Hughes, Commission for Public Complaints against the RCMP - Interim Report Re: APEC, p. 441.

31.1. Policing Public Order Events

31.1.1. Opportunity for protest:

Mr. Hughes recommends that when the RCMP is called upon in future to police public order events, the leadership of the Force should ensure that:

> "A generous opportunity will be afforded for peaceful protesters to see and be seen in their protest activities by guests to the event"; and
>
> "No attempt will be made to use a university campus as the venue for an event where delegates are to be sequestered and protected from visible and audible signs of dissent."

Both of these points are well taken and will no doubt be considered in the planning of future events. However, the final decision concerning the type of meeting and the venue to be used are not within the jurisdiction of the RCMP.

The Force may be consulted on such matters, but the government, as host of the event, ultimately selects the site. It is then the responsibility of the RCMP to provide appropriate security. This approach is not unique to Canada. Chief Superintendent Robert Milton of the London Metropolitan Police testified at the APEC hearing that the UBC campus was not an ideal location for a retreat setting, however, that was a decision to be made by conference organizers and not the police.

Mr. Hughes observed that the selection of UBC as the site of the leaders' retreat "may well have contributed significantly to the events of November 25, 1997."[2] Having said that, once that decision was made, it became the responsibility of the RCMP to ensure that appropriate security arrangements were in place.

.../4

---

[2]Hughes, p.59.

31.1.2. Integrated Command Structure
to.
31.1.12. Release of Prisoners:

Mr. Hughes identified errors that were made at APEC, particularly in the areas of command structures, role separation, policy and planning, training, legal support, record keeping, and overall preparedness.

I accept those findings. The planning and command structure used at APEC, which was a significant departure from our prescribed process, contributed in large part to the subsequent difficulties. This deviation has since been described as an attempt to innovate and, while I fully support efforts by our members to continuously try to improve service delivery, I must agree with Mr. Hughes' observation that "... it was probably not wise to introduce this innovation in the context of such a critically important and large scale policing assignment."[3]

With particular regard to Recommendation 31.1.4 - Policy and Training, I agree with Mr. Hughes when he observed that the RCMP has learned considerably from this experience. I would add that we have learned valuable lessons from other experiences as well.

Since APEC, the RCMP has gained valuable experience in the provision of security at several major public order events such as the Francophone Summit in Moncton, New Brunswick, in September 1999; the meeting of the Organization of American States in Windsor, Ontario, in June 2000, and; the Summit of the Americas in Québec City, in April 2001.

Additionally, we have conducted an extensive review of our readiness and response to major public order events, including initiating ongoing consultations with other police agencies, nationally and internationally, to share information and to identify best practises in the provision of security at major public order events.

.../5

---

[3]Ibid., p. 442.

Mr. Hughes also found that, in some instances, the conduct of individual RCMP members was inappropriate to the circumstances, and/or inconsistent with the rights guaranteed under the Charter of Rights and Freedoms (the "Charter").

These allegations of misconduct were fully investigated when the public complaints were initially lodged against 47 RCMP members in November 1997. The allegations contained in those complaints were reviewed by the RCMP in Vancouver to determine whether further investigation was indicated, either under the Criminal Code of Canada, or the RCMP Code of Conduct for disciplinary reasons.

As a result of that review, the conduct of 17 individual RCMP members was subjected to a full investigation. Independent Crown counsel then reviewed the results of the criminal investigations and no criminal charges were approved. A senior RCMP officer, who had no involvement with APEC, reviewed the results of the Code of Conduct investigations, and no disciplinary allegations were approved.

Those allegations were then examined by Mr. Hughes as part of the public complaint process. Mr. Hughes found no evidence of malice, nor did he recommend that action be taken concerning the conduct of any individual RCMP member.

Having considered all of the foregoing, I am satisfied that further action concerning the conduct of any individual RCMP member in this case is not warranted. I accept the following observations of Mr. Hughes:

> "It is inescapable that in most instances where I have found police conduct to have been either inappropriate to the circumstances or inconsistent with Charter rights, the primary responsibility rests with those who held key roles in security planning for the APEC Conference. That may go to the highest level at RCMP Headquarters in Ottawa. This seems to be the source of approval, if not direction, that security services on November 25 would be delivered by officers who were, at best, on the periphery of the two-year planning process while those intimately involved in that process were out of command from the moment the APEC Conference opened."[4]

.../6

---

[4]Hughes, p.442.

and...

"I heard the evidence of approximately 90 members of the RCMP. Most officers in the field met their responsibilities in an entirely satisfactory manner, notwithstanding the difficult situations they faced, due to a large extent to the planning shortcomings over which they had no control. I am of the view, based on my assessment of the calibre of an overwhelming number of officers who gave evidence, constables, NCOs and commissioned officers alike, in whose hands the future of the RCMP will substantially rest, that what occurred in preparing and delivering police services on this occasion will certainly not be repeated, particularly if there is adherence to my recommendations in Chapter 31."[5]

31.1.9. Relations with protesters

Mr. Hughes recommends that:

"The RCMP should continue to follow, and enhance where appropriate, its existing open door policy of meeting and working with the leadership of protest groups, well in advance of a planned public order event, with a view to both police and protesters achieving their objectives in an environment that avoids unnecessary confrontation."

I am pleased that Mr. Hughes has recognized RCMP efforts to avoid conflict at APEC by offering to work in a cooperative manner with protest leaders. This approach requires the establishment of a spirit of collaboration for mutual interest and, unfortunately, not all protest leaders accepted this approach at APEC. As Mr. Hughes noted, "...the RCMP made reasonable efforts to make their policy work and any responsibility for a failure to establish a cooperative working rapport with APEC Alert does not rest with the RCMP."[6]

This "open door" policy, which is a cornerstone of the RCMP approach to policing such events, was used successfully on numerous occasions during the week at APEC. For example, when

.../7

---

[5]Ibid., p. 444 / 445.

[6]Hughes, p.116.

RCMP members learned that the route of a planned protest march would conflict with a motorcade route, they contacted the leaders of the protest group to discuss the matter.

In the spirit of cooperation, arrangements were made for an alternative parade route which allowed the protest group to accomplish their goals, while removing any chance of conflict with the motorcade route.

Since APEC, we have increased our efforts in this area. In two recent public order events in British Columbia, for example, trained negotiators were utilized to assist in opening dialogue between police and protest leaders. In both cases, this approach assisted in the development of a cooperative relationship which avoided conflict.

The development of cooperative relationships between police and peaceful protesters at major public order events is a key to minimizing conflict. Our efforts in contacting protesters in advance to discuss security issues with them are aimed at the development of an atmosphere of collaboration between police and protesters. We want to work cooperatively with protesters to find ways to protect all participants, while ensuring the right to peaceful protest.

To ensure that we draw maximum benefit from this report, I am directing a full review of RCMP National Policies relative to policing of major public order events to ensure that my responses to the foregoing recommendations are clearly reflected therein.

31.2. <u>Public Complaint Procedures</u>

31.2.1. Availability of a summary process
to
31.2.3. Separation of Functions

I fully agree with Mr. Hughes' observation that the procedure followed in this matter was "...lengthy, complex and expensive."[7] Almost four years have passed, millions of dollars have been spent, and much human effort and apprehension on the part of the RCMP members as well as the complainants, has been consumed in the process.

.../8

---

[7]Hughes, p. 449.

I see this as excessive and would support consideration of a more timely, less adversarial process. Having said that, I wish to point out that the current public complaint provisions do allow for submission of evidence by affidavit and, in fact, that process was used during the APEC hearings.

I also agree fully with Mr. Hughes' comments regarding the "wide and generous" terms for granting of complainant status. I will discuss the foregoing recommendations with the Chair of the Commission for Public Complaints (CPC) Against the RCMP to determine what further action may be taken to address these issues.

In terms of the recommendation with regard to separation of functions, I, like Mr. Hughes, pass along the views of the B.C. Civil Liberties Association for consideration at the appropriate time and place.

31.3. Relations with the Canadian Government

31.3.1. Statutory Recognition of Police Independence
31.3.2. RCMP Responsibility

In his report, Mr. Hughes briefly analyzes the proper relationship between government and the RCMP and, in particular, the issue of police independence, noting that:

> "The nature and extent of police independence is not clearly defined in Canadian Law. Although it is generally agreed that the RCMP does enjoy a measure of independence, there is no consensus, either in academic writing or in judicial decisions, as to what is the proper relationship between the federal government and the RCMP."

The recent Supreme Court of Canada (S.C.C.) case of R. v. Campbell[8] clarified this issue. As Mr. Hughes noted:

> "...the court noted that a police officer engaged in a criminal investigation is not acting as a government agent. However, police perform many other functions apart from the investigation of crimes, including

.../9

[8]R. v. Campbell, [1999] 1 S.C.R. 565

ceremonial duties and protection of visiting foreign dignitaries. Some of these functions bring the RCMP into a closer relationship to the Crown than others."

After analysis of this issue, Mr. Hughes proposes the following five principles concerning RCMP independence from government:

> "When the RCMP are performing law enforcement functions (investigation, arrest and prosecution) they are entirely independent of the federal government and answerable only to the law."
>
> "When the RCMP are performing their other functions, they are not entirely independent but are accountable to the federal government through the Solicitor General of Canada or such other branch of government as Parliament may authorize."
>
> "In all situations, the RCMP are accountable to the law and the courts. Even when performing functions that are subject to government direction, officers are required by the RCMP Act to respect and uphold the law at all times."
>
> "The RCMP are solely responsible for weighing security requirements against the Charter rights of citizens. Their conduct will violate the Charter if they give inadequate weight to Charter rights. The fact that they may have been following the directions of political masters will be no defence if they fail to do that."
>
> "An RCMP member acts inappropriately if he or she submits to government direction that is contrary to law. Not even the Solicitor General may direct the RCMP to unjustifiably infringe Charter rights, as such directions would be unlawful."

Mr. Hughes then recommends that the RCMP request statutory codification of the nature and extent of police independence from government with respect to:

1. Existing common law principles regarding law enforcement; and

2. The provision of and responsibility for delivery of security services at public order events.

.../10

I concur with the principles which Mr. Hughes has enunciated. However, I do not agree that statutory codification is required with regard to police independence in law enforcement generally, nor in matters of protective policing specifically.

In matters of criminal investigation, arrest and prosecution, the S.C.C. has clearly articulated that the police are entirely independent of government and are answerable to the law. This clear understanding exists and functions well without codification.

With regard to the provision of security at public order events, there must be close consultation between those who are representing the host of the event, the government, and those who are responsible for provision of security, the police. That consultation must occur within the parameters of the previously noted principles.

To ensure that there is no confusion within the RCMP regarding this issue, I am directing that the five principles, as enunciated by Mr. Hughes, form the basis for a clear national policy statement. All members of the RCMP, particularly those involved in the delivery of security arrangements at major public order events, will be expected to have a clear and thorough understanding of this issue.

I am confident that the accountability mechanisms currently in place will effectively balance any concerns about RCMP independence. In addition to the civil law and criminal law processes, there are civilian oversight mechanisms pursuant to the RCMP Act (the CPC RCMP and the RCMP External Review Committee), as well as accountability to the Solicitor General and to Parliament.

My response to Mr. Hughes' recommendation relative to Relations with Foreign Governments (31.4.) is substantially the same. While respecting international conventions and our protective policing mandate, I will ensure that RCMP policy clearly addresses this matter.

31.3.3. Record of meetings

This provision is already in place in national policy, however, I will ensure that it is included in the policy review and updated as necessary.

.../11

31.5. General

31.5.1 Consistent policies
31.5.2 Privacy for personal searches

I agree with these recommendations. RCMP policies should be consistent from one detachment to another, and legal advice should be obtained to ensure compliance with the law. The RCMP does have personnel in policy centres both at the Division and National Headquarters levels to assist in this regard.

Conclusion

It is important to note that, at the conclusion of APEC, the representatives of 18 economies, thousands of Canadian citizens, and hundreds of police officers returned to their respective homes safely. Mr Hughes, in generous and supportive comments in Chapter 30 of his report, complimented the commitment and abilities of RCMP members to resolve many of the difficult and unfortunate situations in which they found themselves.

Since 1997, the level of violence, which is perpetrated by a minority of people who attend public order events, has escalated considerably. In recent years, the world has witnessed violent confrontations at public order events in major cities in Canada, the U.S. and Europe.

The central issue for all police forces has become how to protect dignitaries and peaceful protesters against those who are committed to violence, while at the same time ensuring the right to peaceful protest. The safety and well-being of citizens who reside in the vicinity of, or attend, major public order events has also become a concern as the level of violence has escalated.

Mr. Hughes noted that finding the appropriate balance is becoming an increasingly more difficult challenge when he stated:

> "The Vancouver APEC Conference was an extraordinary event in Canadian policing but the evidence is clear that police in Canada and around the world will face increasing challenges as they are called upon to police

.../12

> international gatherings that attract growing dissent. Their role is to protect government leaders and officials and also to safeguard citizens' rights to lawful protest."[9]

In closing, I want to thank Mr. Hughes for his thoughtful and clearly articulated report and for the many well-founded, realistic recommendations that he has put forward to assist the RCMP in meeting this very difficult challenge. I also want to reaffirm the RCMP commitment to learn from the valuable lessons in this report, and to continue to improve our response to major public order events in the future.

G. Zaccardelli

G. Zaccardelli

Date: 01-09-06.

---

[9]Hughes, p.446.

COMMISSION DES PLAINTES DU PUBLIC CONTRE LA GRC

Loi sur la Gendarmerie royale du Canada – Partie VII

Paragraphe 45.46(3)

RAPPORT FINAL DE LA PRÉSIDENTE

À LA SUITE DE L'AUDIENCE PUBLIQUE

sur les plaintes concernant la conduite de la GRC lors des événements qui se sont déroulés au campus de l'Université de la Colombie-Britannique et au détachement de la GRC à Richmond dans le cadre
de la Conférence de Coopération économique Asie-Pacifique (APEC)
à Vancouver (C.-B.) en novembre 1997

Le 25 mars 2002

N° de dossier : PC 6910-199801

RAPPORT FINAL DE LA PRÉSIDENTE
À LA SUITE D'UNE AUDIENCE PUBLIQUE

I. INTRODUCTION

1. La procédure d'audiences publiques aux termes de la *Loi sur la GRC*

La Présidente de la Commission des plaintes du public contre la GRC peut convoquer, aux termes du paragraphe 45.43(1) de la *Loi sur la GRC*, une audience afin d'enquêter sur une plainte portant sur la conduite d'un membre de la GRC, si elle estime dans l'intérêt public d'agir de la sorte. Une telle audience est menée en public. À la fin de l'audience publique, un rapport intérimaire est transmis au Solliciteur général du Canada, au Commissaire de la GRC et à toutes les parties concernées. Ce rapport expose les conclusions et les recommandations.

Quand il reçoit le rapport intérimaire, le Commissaire de la GRC révise la plainte à la lumière des conclusions et des recommandations énoncées au rapport, et avise, par écrit, la Présidente de la Commission et le Solliciteur général de toute mesure additionnelle prise ou devant l'être quant à la plainte. Si le Commissaire choisit de s'écarter des conclusions ou des recommandations énoncées au rapport, il motive son choix dans l'avis.

La Présidente de la Commission doit alors examiner la réponse du Commissaire de la GRC et transmette un rapport final au Solliciteur général, au Commissaire de la GRC et aux parties concernées. Ce rapport énonce les conclusions et les recommandations qu'elle estime indiquées.

2. L'audience relative aux événements entourant la conférence de l'APEC

À la suite de la conférence de l'APEC en novembre 1997, à Vancouver (Colombie-Britannique), quelque 52 plaintes ont été déposées concernant la conduite de la GRC lors des événements qui se sont déroulés au campus de l'Université de la Colombie-Britannique et au détachement de la GRC à Richmond. Le 9 décembre 1997, j'ai ouvert une enquête sur les plaintes. Par la suite, j'ai décidé de convoquer une audience dans l'intérêt public sur les plaintes – ce que j'ai fait le 20 février 1998. J'ai nommé un comité composé de trois membres pour mener l'audience. Ce comité a donné sa démission en décembre 1998. J'ai alors nommé l'honorable Ted Hughes, c.r., pour diriger l'audience.

L'audience s'est déroulée de mars 1999 à juin 2000. M. Hughes a terminé le rapport intérimaire du comité le 31 juillet 2001. Le Commissaire de la GRC a remis son avis le 6 septembre 2001 (annexe B). Le présent est mon rapport final en ce qui concerne ce dossier.

II. RÉSUMÉ DU RAPPORT INTÉRIMAIRE

Le rapport intérimaire que M. Hughes a préparé comporte un examen complet des plaintes et des événements qui ont mené à ces plaintes. Pour des raisons de commodité, j'ai résumé l'essentiel des conclusions et des recommandations de M. Hughes quant à chacune des catégories de plaintes qu'il décrit dans son rapport (annexe A). Les preuves et l'argumentation à l'appui de ces conclusions et recommandations sont énoncées en détail dans le rapport intérimaire; je ne les ai pas répétées.

Selon les paramètres que je lui ai fixés, M. Hughes a traité en particulier de la question de savoir si la conduite de membres de la GRC ayant pris part aux événements était adaptée aux circonstances et conforme aux libertés fondamentales garanties par l'article 2 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Je félicite M. Hughes et je lui suis très reconnaissante, en raison de son niveau de professionnalisme remarquable, autant pour sa supervision de cette audience complexe que pour sa préparation d'un rapport si complet.

III. RÉSUMÉ DE L'AVIS DU COMMISSAIRE

Dans son avis du 9 septembre 2001, le Commissaire de la GRC a accepté la plupart des recommandations de M. Hughes. Il a concédé que la GRC avait commis des erreurs et qu'elle avait négligé de bien se préparer pour les événements de la conférence de l'APEC. En particulier, il a accepté toutes les conclusions qui cernaient des erreurs de structures de commandement, de répartition des rôles, de politiques et de planification, de formation, du soutien juridique, de tenue des dossiers et d'état de préparation en général. Il a convenu que les lacunes en matière de planification et de structures de commandement de la GRC à la conférence de l'APEC ont contribué, dans une large mesure, aux difficultés qui ont suivi.

Le Commissaire a indiqué que la GRC a acquis de l'expérience inestimable et profité de l'expérience de la conférence de l'APEC et d'un certain nombre d'événements ultérieurs où il a fallu assurer l'ordre public. Il a ajouté que la GRC a mené un examen approfondi de son niveau de préparation et de ses interventions lors d'événements où il faut maintenir l'ordre public. Elle a aussi consulté d'autres services de police afin de déterminer les meilleures pratiques en matière de sécurité pour de tels événements.

Le Commissaire s'est reporté aux conclusions de M. Hughes selon lesquelles la conduite de certains membres de la GRC, en divers cas, était inadaptée aux circonstances et allait à l'encontre de la *Charte*. Le Commissaire n'a pas indiqué qu'il était en désaccord avec

aucune de ces conclusions. Il a précisé que cet écart de conduite avait été examiné auparavant par un officier supérieur de la GRC et un avocat-conseil de la Couronne indépendant et qu'aucune accusation au pénal ou allégation d'infraction disciplinaire n'avaient été autorisées. Il a aussi mentionné que M. Hughes n'avait trouvé aucune preuve de malveillance et n'avait pas recommandé que des mesures soient prises concernant des membres de la GRC en particulier. Il n'a donc pas pris de mesures additionnelles quant à la conduite de membres en particulier.

En ce qui a trait aux recommandations de M. Hughes quant au maintien de l'ordre à certains événements, le Commissaire a ordonné un examen complet des politiques nationales de la GRC afin d'assurer qu'elles tiennent compte de ces recommandations. En outre, le Commissaire s'est dit d'accord précisément avec les recommandations de M. Hughes pour ce qui est d'assurer l'uniformité des politiques d'un détachement à l'autre et de la disponibilité d'aires privées pour effectuer des fouilles.

IV. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

J'accepte la réponse du Commissaire de la GRC, qui souscrit en général aux conclusions et aux recommandations et qui indique que celles-ci sont mises à exécution. Cependant, je répète la recommandation particulière, que le Commissaire n'a pas abordée, selon laquelle les rénovations au détachement de Richmond en vue de créer une aire privée pour effectuer des fouilles soient réalisées sans tarder. Il est inacceptable qu'un détachement de cette dimension et situé tout près d'un aéroport international soit incapable de permettre une fouille privée et convenable des détenus.

Il est évident, d'après le rapport de M. Hughes, que des membres du public ont été affectés de manière défavorable par la conduite inappropriée de la GRC durant les événements en question. Compte tenu du degré d'importance accordé par toute la GRC aux services de police communautaires, des excuses auraient dû être présentées en temps opportun, mais, malheureusement, elles ne l'ont pas été. Les conclusions de M. Hughes et la reconnaissance de leur exactitude par le Commissaire de la GRC apportera, je l'espère, du soulagement à ceux qui ont subi les conséquences de la conduite inappropriée des policiers. Il serait encore opportun de présenter des excuses.

J'aimerais que le Commissaire de la GRC me tienne au courant des progrès réalisés en ce qui concerne les recommandations découlant de cette audience et des initiatives qu'il propose en réponse à ces recommandations.

Le présent rapport tient lieu de rapport final au Solliciteur général du Canada et au Commissaire de la GRC quant à ces plaintes.

Présidente

Le 25 mars 2002

Shirley Heafey
Présidente
Commission des plaintes du public contre la GRC
C.P. 3423, succursale D
Ottawa (Ontario)
K1P 6L4

ANNEXE A

RÉSUMÉ DES CONCLUSIONS ET DES RECOMMANDATIONS

Les conclusions[1]

Catégorie de plainte numéro 1 : périmètre de sécurité, aire de manifestation et zone de silence

La GRC avait prévu des aires de manifestation trop petites pour le nombre de manifestants et créé des zones de sécurité plus grandes que nécessaire afin de protéger les délégués de l'APEC de la vue et des cris de protestation.

Conclusions	Paragraphes
La conduite de la GRC en établissant le périmètre de sécurité ou le périmètre de l'événement était appropriée et n'était pas une dérogation à un article de la *Charte*.	13.2.2
La conduite de la GRC en ce qui concerne l'aire de manifestation était adaptée aux circonstances et n'était pas une dérogation à un article de la *Charte*.	13.3.3 et 30.4
La conduite de la GRC en ce qui concerne la zone de silence était adaptée aux circonstances et n'était pas une dérogation à un article de la *Charte*.	13.4.2

Catégorie de plainte numéro 2 : photo de M. Singh au bureau de l'ACCO

La photo de M. Singh était affichée dans les bureaux de l'ACCO avant la conférence de l'APEC. Selon lui, il s'agissait d'une mesure d'intimidation.

Conclusion	Paragraphe
Rien ne prouve que les membres de la GRC avaient quoi que ce soit à voir avec l'affichage de la photo de M. Jaggi Singh.	14

Catégorie de plainte numéro 3 : engagements

Six manifestants ont été arrêtés les 22 et 23 novembre et, pour être remis en liberté, ils ont dû signer des engagements qui limitaient leurs activités pendant toute la durée de la conférence de l'APEC.

Conclusion	Paragraphes
Les trois conditions restrictives que renfermait le document d'engagement imposé par la GRC aux manifestants détenus étaient une dérogation à un article de la *Charte* et n'étaient pas adaptées aux circonstances.	15.7.1 et 15.7.4

[1] Toutes les références visent les numéros de paragraphes indiqués dans le rapport intérimaire

Catégorie de plainte numéro 4 : retrait d'une carte de presse
Un membre de la GRC a confisqué injustement la carte de presse de M. Dennis Porter.

Conclusion	Paragraphes
La conduite du sergent John Buis, qui a confisqué la carte de presse de M. Dennis Porter, était appropriée et n'était pas une dérogation à un article de la *Charte*.	16.3.2 et 16.3.3

Catégorie de plainte numéro 5 : arrestation, inculpation et remise en liberté de M. Singh
M. Jaggi Singh a été arrêté en vertu d'un mandat d'arrestation basé sur de fausses allégations; le mode d'arrestation n'était pas adapté aux circonstances; le moment de l'arrestation avait été calculé afin de l'empêcher de participer aux manifestations du 25 novembre; et les conditions de mise en liberté sous caution étaient trop restrictives.

Conclusions	Paragraphes
La conduite du sergent d'état-major Plante en recommandant l'arrestation, l'inculpation et la remise en liberté avec conditions de M. Jaggi Singh n'était pas adaptée aux circonstances, mais elle n'était pas une dérogation à un article de la *Charte*.	17.12.1 et 17.12.2
Le moment de l'arrestation de M. Singh était approprié.	17.13
La conduite des membres de la GRC qui ont arrêté M. Jaggi Singh en poussant M. Singh la tête la première sur le plancher arrière du véhicule, d'autant plus que ses mains étaient menottées derrière son dos, n'était pas adaptée aux circonstances.	17.14
Il y a eu une lacune dans les communications entre le comité de planification de la GRC pour APEC et le détachement de l'UBC. Le sergent d'état-major Plante a dû prendre des décisions sans avoir la connaissance du contexte dont bénéficiaient les officiers brevetés supérieurs assumant un rôle de commandement.	17.15, 30.1.5 et 30.2.1

Catégorie de plainte numéro 6 : arrestation de M. Malmo-Levine
Les membres de la GRC ont arrêté M. Levine à tort au mat du drapeau et, au moment de l'arrestation, ils ont eu recours à une force excessive à son égard et à l'égard d'autres personnes et ont porté atteinte à sa liberté d'expression.

Conclusions	Paragraphes
La conduite des membres de la GRC qui ont intervenu dans cet incident était raisonnable et nécessaire.	18.2
L'arrêt de M. Malmo-Levine était légal.	18.3.1
Le degré de force utilisée par le sergent d'état-major Stewart durant l'arrestation, incluant l'utilisation de gaz poivré, était tout à fait raisonnable et adaptée aux circonstances.	18.3.3 et 18.3.5
La conduite du gendarme (maintenant sergent) Claude Wilcott et des gendarmes Michelle Adriaanse, Patrick Lockert et Ricki Chaulk, qui ont tous participé à l'arrestation, était adaptée aux circonstances.	18.3.7

Catégorie de plainte numéro 7 : morsures de chien
Pendant la deuxième arrestation de M. Singh, M. Jamie Doucette a été mordu au bras par un chien policier.

Conclusion	Paragraphe
La manipulation des chiens par la GRC durant cet incident était adaptée aux circonstances.	19.7

Catégorie de plainte numéro 8 : enlèvement du drapeau du Tibet
Les membres de la GRC ont enlevé le drapeau du Tibet de l'édifice de la Graduate Student Society. [Nota : Il est aussi allégué que l'accréditation de sécurité de M. Kevin Dwyer a été retirée à tort et que les membres de la GRC ont enquêté de manière inadéquate sur les plaintes d'actes criminels commis par des étudiants d'origine chinoise. Ces plaintes n'ont pas été approfondies. Voir le chapitre 20 pour les raisons données par M. Hughes.]

Conclusions	Paragraphes
La conduite du sergent d'état-major Plante et du caporal Anderson en faisant enlever le drapeau du Tibet était une dérogation à un article de la *Charte* et n'était pas adaptée aux circonstances.	20.3.1 et 20.3.2
Le détachement de l'UBC n'aurait pas dû être en mesure de prendre l'initiative de faire enlever le drapeau. Il aurait dû être tenu de consulter des officiers supérieurs ayant une connaissance plus vaste du contexte.	30.2.2

Catégorie de plainte numéro 9 : enlèvement des pancartes au Collège Green et arrestation de M. Jones
Les membres de la GRC ont confisqué des pancartes de M. Craig Jones et d'autres personnes devant le collège Green, juste avant l'arrivée des escortes de protection motorisées. M. Jones a été poussé au sol et arrêté.

Conclusions	Paragraphes
On n'impute aucune faute ou responsabilité aux gendarmes qui ont suivi les ordres donnés par un supérieur et saisi les pancartes ou arrêté M. Jones.	21.5
La conduite de l'inspecteur Bill Dingwall, lorsqu'il a demandé l'enlèvement de toutes les pancartes était une dérogation à un article de la *Charte* et n'était pas adaptée aux circonstances.	21.10 et 21.11
L'arrestation de M. Jones était adaptée aux circonstances et la GRC n'a pas employé plus de force que nécessaire dans le cadre de l'arrestation.	21.13
Des séances d'information inadéquates et des affectations à la dernière minute à des postes clés ont contribué aux problèmes devant le collège Green.	30.1.1
Si la planification de la réunion des dirigeants sur le campus avait été du calibre auquel on aurait pu s'attendre, l'on aurait évité la principale bévue de ne pas prendre conscience que le collège Green était un lieu de manifestation et un plan d'urgence aurait été prévu.	30.1.2 et 30.2.3

Catégorie de plainte numéro 10 : arrestations de Muttray et de Doucette
M. Jamie Doucette et M^lle^ Annette Muttray ont été arrêtés pour avoir utilisé des walkie-talkies. Leur bicyclette et un sac à dos n'ont pas été mis en lieu sûr par la police.

Conclusions	Paragraphes
Un agent du Vancouver Police Department a approuvé l'arrestation de M^lle^ Annette Muttray et non la GRC.	22.5.1
La conduite du gendarme Robert Hodder en assistant à l'arrestation de M^lle^ Annette Muttray était adaptée aux circonstances.	22.5.2
La conduite du sergent d'état-major Hugh Stewart en ordonnant l'arrestation de M. Jamie Doucette sans motif raisonnable n'était pas adaptée aux circonstances.	22.6
La conduite de la GRC concernant la bicyclette et le sac à dos de M^lle^ Annette Muttray était appropriée.	22.7
La perte de la bicyclette de M. Jamie Doucette ne devrait pas être supportée par lui.	22.7
Le sergent d'état-major Plante n'a joué aucun rôle dans les arrestations de M^lle^ Muttray et de M. Doucette (tel qu'allégué).	22.7

Catégorie de plainte numéro 11 : affrontement lors du rassemblement de midi
La GRC a employé une force excessive sur la foule, notamment en l'aspergeant de gaz poivré après la chute d'une clôture de sécurité; elle a utilisé ce gaz de manière répressive et sans avertissement; certaines personnes qui cherchaient à se faire arrêter de manière pacifique ont été arrosées de gaz poivré et agressées par la police.

Conclusions	Paragraphes
La conduite (incluant l'utilisation du gaz poivré) de tous les membres de la GRC en poste lorsque la clôture s'est effondrée était adaptée aux circonstances.	23.4
La conduite (incluant l'utilisation du gaz poivré) des membres de la GRC lorsque quatre manifestants ont avancé de nouveau vers le cordon de police était adaptée aux circonstances.	23.5
Les procédures de décontamination à la suite de ces incidents étaient appropriées et acceptables.	23.5
La conduite de la GRC en permettant et ensuite limitant le nombre d'arrestations négociées était raisonnable.	23.6
La conduite de la GRC qui a trait aux événements entourant l'incident à la clôture était adaptée aux circonstances.	23.7

Les manques de planification de la GRC pour le rassemblement du midi incluent : • La négligence qui fait qu'on n'aie pas prévu la présence d'une personne faisant partie de la chaîne de commandement qui connaissait les plans des manifestants. • La décision de dernière heure de donner accès à la clôture aux manifestants. • La construction inadéquate de la clôture. • Le recrutement en retard et le manque de formation des chefs de secteur adjoints. • La très pauvre décision de diviser et de séparer la responsabilité de planification du volet opérationnel – ce qui a laissé en dehors de la chaîne de commandement les officiers supérieurs qui avaient planifié l'opération. • L'irréflexion qui fait qu'on n'avait pas prévu un leadership efficace pour le rassemblement de midi tant annoncé. • L'absence d'un plan d'urgence approuvé déterminant les interventions de la GRC face aux protestations et aux manifestations attendues sur le campus.	30.1.3

Catégorie de plainte numéro 12 : l'arrestation de M. Oppenheim
M. Jonathan Oppenheim a été arrêté à tort parce qu'il était soupçonné d'avoir joué un rôle dans l'effondrement de la clôture de sécurité près de la faculté de théologie. Un recours excessif à la force a été exercé lors de son arrestation.

Conclusions	Paragraphe
Le caporal Charles McDonald avait des motifs raisonnables d'ordonner l'arrestation de M. Jonathan Oppenheim.	24.5
La conduite du caporal McDonald, du gendarme Rollings et de tous les autres membres de la GRC ayant participé à l'arrestation de M. Jonathan Oppenheim était adaptée aux circonstances.	24.5

Catégorie de plainte numéro 13 : l'arrestation de M. Groebner
M. Johann Groebner a été arrêté à tort pour voies de fait à l'endroit d'un caméraman.

Conclusion	Paragraphe
L'arrestation de M. Johann Groebner près du portail 3 par le gendarme Dale Carr n'était pas adaptée aux circonstances.	25.3

Catégorie de plainte numéro 14 : confiscation d'un mégaphone
Un agent a saisi le mégaphone des mains de M^lle^ Brenda Bhandar et lui a empoigné le bras durant une démonstration près du portail 3.

Conclusion	Paragraphe
Aucun membre de la GRC n'était impliqué dans la saisie du mégaphone et dans les voies de fait alléguées.	26

Catégorie de plainte numéro 15 : identification de la police
Des membres de la GRC à divers moments, ne portaient pas d'insignes nominatifs et ont refusé de s'identifier aux membres du public.

Conclusion	Paragraphe
Dans l'ensemble, les membres de la GRC se sont conformés à l'exigence de porter un insigne nominatif et de répondre aux demandes d'identification appropriées.	27

Catégorie de plainte numéro 16 : déplacement des manifestants du portail 6
On a ordonné à des manifestants pacifiques se trouvant au portail 6 de dégager la route et on a utilisé du gaz poivré avant qu'ils aient eu l'occasion d'obtempérer; certains ont été aspergés de gaz poivré alors qu'ils quittaient les lieux et d'autres alors qu'ils n'étaient que spectateurs; M. Mark Brooks a été arrêté et aspergé de gaz poivré alors qu'il faisait un appel au calme; les services de décontamination offerts par la suite ont été jugés insuffisants et inadéquats.

Conclusions	Paragraphes
Le sergent d'état-major Hugh Stewart n'a pas donné aux manifestants suffisamment de temps pour obéir à son ordre de dégager le portail 6.	28.1.2
Le recours au gaz poivré par le sergent d'état-major Stewart à cette occasion n'était pas justifiable ou un niveau de force approprié. Il n'aurait pas dû y avoir recours.	28.1.3
La conduite des planificateurs de la GRC, qui ont négligé de prendre des dispositions de rechange pour retarder le départ des escortes de protection motorisées jusqu'à ce que le sergent d'état-major Stewart ait la possibilité de dégager la route de façon raisonnable, n'était pas adaptée aux circonstances. Ces membres doivent porter la plus grande part de responsabilité pour cet incident.	28.1.4
La conduite des membres qui ont permis la détérioration des communications entre le sergent d'état-major Stewart et le commandant de zone au portail 6 comportait une erreur grave et n'était pas adaptée aux circonstances.	28.2
La façon de répandre le gaz telle qu'utilisée par le sergent d'état-major Stewart, le sergent Mercer et le sergent McLaren n'était vraisemblablement pas conforme à la procédure recommandée, mais ne comportait pas une conduite inappropriée.	28.2.1

Le sergent d'état-major Stewart n'a pas ciblé intentionnellement M. Douglas, le caméraman de CBC, en répandant le gaz, et il a présenté ses excuses à M. Douglas à deux reprises.	28.2.2
L'arrestation de M. Mark Brooks au portail 6 par le sergent d'état-major Stewart n'était pas légitime et n'était pas adaptée aux circonstances.	28.3.2.5
L'arrestation irréfléchie de M. Mark Brooks, faite dans une atmosphère de crise, était directement attribuable au chaos qui résultait de la planification inadéquate de la police en vue d'assurer la sortie, en toute sécurité et de façon ordonnée, des dirigeants mondiaux.	30.2.5
La conduite du gendarme Alan Homeniuk (le chauffeur du fourgon) et celle d'autres membres de la GRC, qui a eu comme résultat le traitement de décontamination inadéquat de MM. Wolinetz, Bailey et Brooks à la suite de l'incident au portail 6, n'était pas adaptée aux circonstances.	28.5
Le manque d'anticipation de la GRC des événements au portail 6 a causé : • L'absence de plan tactique pour faire en sorte que les sorties du campus demeurent sûres et ouvertes. • La confusion et chaos au Centre de commandement de l'APEC lorsqu'il est devenu évident que toutes les voies de sortie étaient bloquées. La confusion fut telle que le protocole fut complètement oublié. • Le relèvement du surintendant Thompsett de sa responsabilité de commandement relativement au dégagement du portail 6 et la prise en charge par le Centre de commandement au milieu de la panique et l'incertitude. • L'affectation au portail 6 du sergent d'état-major Stewart, alors au portail 3, ce qui lui donnait six minutes pour accomplir sa mission.	30.1.4
La vaporisation inutile de gaz poivré sur les manifestants au portail 6 fut le résultat direct du caractère inadéquat de la planification de la police et du manque de plan d'urgence.	30.2.4

Catégorie de plainte numéro 17 : traitement des personnes en garde à vue au bloc cellulaire de Richmond

Le conducteur du fourgon qui emmenait les personnes en garde à vue au détachement de Richmond a délibérément mal conduit et fait traîner le trajet en longueur. Dans les cellules du détachement de Richmond, les personnes en garde à vue se sont vu refuser l'accès à un avocat et aux toilettes. Les personnes en garde à vue ont été placées dans des cellules surpeuplées. On a refusé de donner à ces personnes des couvertures; celles-ci n'ont pas été nourries convenablement et ont été menacées avec du gaz poivré. Ces personnes ont été maintenues en garde à vue pendant une période excessive. La fouille à nu effectuée sur les femmes en détention n'était pas nécessaire.

Conclusions	Paragraphes
Le sergent d'état-major Frank Shedden (le chauffeur d'autobus) n'a pas délibérément rallongé le trajet et ne l'a pas rendu pénible.	29.2
Les personnes devant aller aux toilettes n'ont pas dû attendre trop longtemps.	29.3.3

Les membres de la GRC ont fait de leur mieux dans une situation difficile lorsqu'ils ont alloué les cellules.	29.3.4
Les membres de la GRC ont fait tout leur possible pour se conformer à l'obligation de permettre aux détenus de faire des appels téléphoniques. Le retard dans le cas de M^lle^ Muttray n'était pas intentionnel.	29.3.5
Rien ne semble indiqué qu'un membre de la GRC n'ait menacé d'arroser un détenu quelconque avec du gaz poivré.	29.3.6
Les personnes de service à l'heure du souper ont fait de leur mieux pour apaiser la faim des personnes en garde à vue, même si les végétariens n'ont pas été offert de repas satisfaisants.	29.3.7
Les besoins individuels n'ont pas été pris en compte quand les couvertures ont été demandées par les détenus.	29.3.8
En général, la conduite des membres de la GRC, face au grand nombre de détenus dans les cellules du détachement de Richmond, était adaptée aux circonstances.	29.3.9
L'allégation selon laquelle les femmes en garde à vue ont été obligées de se déshabiller devant des hommes est fausse. Des fouilles à nu de femmes ont été effectuées mais non pas comme mesure répressive.	29.4.11
Les fouilles à nu de toutes les détenues n'étaient pas justifiées. Elles étaient bien trop indiscrètes dans les circonstances et n'étaient ni raisonnables ni nécessaires. Elles étaient une dérogation à un article de la *Charte* et n'étaient pas adaptées aux circonstances.	29.5.2.6
La responsabilité principale des événements survenus au bloc cellulaire de Richmond incombe aux planificateurs, qui ont omis d'informer le détachement du rôle qu'il jouerait. Si le détachement avait été avisé, nul doute que cette différence de traitement entre les hommes et les femmes en détention ne se serait pas produite.	29.5.3, 30.1.5 et 30.2.6
Le temps de la mise en liberté des détenus n'allait pas à l'encontre de la *Charte* et était adaptée aux circonstances.	29.6.3
La mise en liberté de deux détenues en combinaison de papier tard dans la soirée était préoccupante.	29.6.4

Plainte concernant le délogement de protestataires au site du Musée d'anthropologie

Conclusions	Paragraphes
La conduite de la GRC (attribuable aux actes du gouvernement fédéral), en expulsant les campeurs du terrain du Musée d'anthropologie, allait de façon injustifiable à l'encontre de l'alinéa 2*b*) de la *Charte*. Néanmoins, cette conduite résultait d'une erreur honnête de la part de la GRC et par conséquent était adaptée aux circonstances.	11.5, 11.5.1 et 11.6.2
Le personnel de la GRC, en particulier le surintendant May, n'aurait pas dû abandonner son indépendance en accédant à une demande du gouvernement fédéral d'expulser les campeurs, ce qui était susceptible de compromettre les opérations de sécurité.	11.6.1 et 30.4

2. Les recommandations

Au chapitre 31 de son rapport, M. Hughes a formulé plusieurs recommandations fondées sur ses conclusions. Les recommandations principales visant le maintien de l'ordre dans le cadre d'événements publics sont résumées ci-dessous.

Recommandations	Paragraphes
Aux événements publics futurs, une généreuse opportunité doit être assurée aux manifestants pacifiques de voir et d'être vus.	31.1.1
La GRC doit adopter une structure de commandement intégrée des responsabilités de planification et des responsabilités opérationnelles pour les événements publics.	31.1.2
Lorsqu'un poste relève d'un autre, ces postes ne doivent jamais être comblés par le même agent.	31.1.3
La GRC devrait définir une politique se rapportant aux méthodes policières applicables aux opérations de maintien de l'ordre dans le cadre d'événements publics et mettre au point un programme complet de formation des cadres supérieurs.	31.1.4
Les équipes d'intervention rapide devraient être en place suffisamment longtemps pour permettre la formation et l'entraînement du groupe sur le site.	31.1.5
Il devrait être prioritaire d'offrir des séances d'information au personnel de police affecté à des missions de maintien de l'ordre dans le cadre d'événements publics.	31.1.6
Des services de conseils juridiques devraient être mis à la disposition des agents chargés de tels événements.	31.1.7
Un agent devrait être désigné et investi de la responsabilité d'établir un dossier complet de l'événement, incluant les plans opérationnels.	31.1.8
La GRC devrait poursuivre et renforcer, au besoin, sa politique actuelle de rencontre et de collaboration ouvertes avec les leaders des groupes contestataires, bien avant la date prévue d'un événement public.	31.1.9
Avant de prendre des mesures susceptibles de tourner à l'affrontement physique, la police devrait faire tout ce qui est raisonnablement possible pour avertir les manifestants des mesures qu'elle a l'intention de prendre pour s'acquitter de sa mission et pour leur donner un délai raisonnable pour obtempérer.	31.1.10
La politique de la GRC, en ce qui a trait aux fouilles corporelles sur les personnes en garde à vue, devrait faire état de la nécessité de tenir compte de tous les facteurs pertinents, ce qui comprend les circonstances qui ont mené à l'arrestation.	31.1.11
Lorsqu'elle libère les personnes en garde à vue, la police devrait tenir compte des cas où les personnes en question sont particulièrement vulnérables.	31.1.12

Que ce soit par la voie de la formation ou par d'autres moyens de communication, la GRC doit inculquer à ses agents, qu'ils n'ont pas à tolérer d'ingérence ou d'empiétement de la part des représentants du gouvernement lorsqu'ils s'acquittent des responsabilités liées à la prestation de services de sécurité.	31.3.2
Les politiques sur des questions particulières devraient être uniformes d'un détachement à un autre. Du personnel du quartier général national devrait être affecté à la tâche de coordonner ces politiques.	31.5.1
Il conviendrait de prévoir dans les installations des détachements une aire privée pour mener les fouilles personnelles sur les individus en état d'arrestation. Les rénovations requises et prévues aux installations du détachement de Richmond devraient être complétées sans tarder.	31.5.2

ANNEXE B

Royal Canadian Mounted Police | Gendarmerie royale du Canada

G. Zaccardelli
Commissioner Le Commissaire

SEP 0 6 2001

Protégé A

Madame Shirley Heafey
Présidente
Commission des plaintes du public contre
la Gendarmerie royale du Canada
C.P. 3423, succursale D
Ottawa (Ontario)
K1P 6L4

Madame,

J'accuse réception du rapport provisoire du 31 juillet 2001 de Monsieur E. N. Hughes au sujet des plaintes qui ont été déposées à la suite du Sommet de l'Organisation de coopération économique Asie-Pacifique (APEC) tenu à Vancouver, en Colombie-Britannique, en novembre 1997.

À l'époque, le Sommet de l'APEC représentait la mission de sécurité la plus importante et la plus complexe que la Gendarmerie royale du Canada (GRC) s'était jamais vue confier. Depuis, la prestation de services de sécurité, par les autorités policières au Canada et ailleurs, lors d'événements majeurs susceptibles de provoquer des troubles publics ont augmenté de manière significative. Conscient de l'importance du dossier et du fait que toutes les parties concernées souhaitent ardemment que j'y donne suite dans les plus brefs délais, je me suis empressé de rédiger ma réponse au rapport provisoire.

Du 6 au 26 août 2001, j'ai étudié en profondeur le rapport de Monsieur Hughes. Vous trouverez ci-joint ma réponse, conformément au paragraphe 45.46(2) de la Loi sur la GRC.

Je tiens à féliciter Monsieur Hughes de la rigueur et de la diligence qu'il a mises à présider l'enquête relative à ce dossier, ainsi que de son rapport compréhensif et réfléchi. J'apprécie beaucoup son analyse et sa compréhension des difficultés auxquelles se sont heurtés les membres de la GRC et sa capacité de situer l'APEC dans le contexte du monde réel.

.../2

1200 Vanier Parkway
Ottawa, Ontario
K1A 0R2

1200, promenade Vanier
Ottawa (Ontario)
K1A 0R2

Comme l'a fait remarquer Monsieur Hughes, [TRADUCTION] « on constate au pays des preuves que la GRC a tiré d'importantes leçons des événements du 25 novembre 1997 ». Je suis entièrement d'accord, et je tiens à vous assurer que ce rapport servira de base à l'amélioration continue des méthodes qu'emploiera la GRC pour maintenir l'ordre lors d'événements majeurs de ce genre dans les années à venir.

Dans l'attente de votre rapport final sur cette affaire, je vous prie d'agréer, Madame, mes salutations distinguées.

G. Zaccardelli

G. Zaccardelli

pièce jointe

Conformément au paragraphe 45.46(1) de la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada (GRC) (ci-après appelée « la Loi »), j'ai étudié en profondeur le rapport provisoire du 31 juillet 2001 de Monsieur E. N. (Ted) Hughes, c.r., au sujet des plaintes qui ont été déposées à la suite du Sommet de l'Organisation de coopération économique Asie-Pacifique (APEC) tenu à Vancouver, en Colombie-Britannique, en novembre 1997.

Voici ce que prévoit le paragraphe 45.46(2) de la Loi :

> Après révision de la plainte conformément au paragraphe (1), le commissaire avise, par écrit, le ministre et la présidente de la Commission de toute mesure additionnelle prise ou devant l'être quant à la plainte. S'il choisit de s'écarter des conclusions ou des recommandations énoncées au rapport, il motive son choix dans l'avis.

Le présent document constitue ma réponse relativement à cette affaire.

Introduction

En 1997, le Sommet de l'APEC représentait la mission de sécurité la plus importante et la plus complexe que la GRC s'était jamais vue confier. Environ 23 000 participants accrédités devaient y assister, dont 8 600 délégués et représentants des médias ainsi que plus d'un millier de bénévoles.

Parmi les dignitaires, on comptait 75 personnes jouissant d'une protection internationale, dont 12 au niveau de sécurité maximal. Ces personnes représentaient au total 18 économies différentes. Plus de 3 000 policiers, y compris quelque 2 300 membres de la GRC et plusieurs centaines d'agents de la police de Vancouver, devaient assurer les services de sécurité pendant l'événement d'une semaine, soit du 19 au 25 novembre 1997.

.../2

Pendant les six premières journées du Sommet, les réunions des hauts fonctionnaires et des ministres ont principalement eu lieu au « Vancouver Trade and Convention Centre », mais il y avait en tout 33 lieux de réunions dans la région de Vancouver, chacun nécessitant des mesures de sécurité pendant la semaine. Douze de ces endroits étaient des hôtels où des services de sécurité étaient assurés 24 heures sur 24.

Comme le voulait la tradition de l'APEC, la dernière journée du Sommet devait être consacrée à une retraite où les dirigeants des diverses économies pourraient discuter de manière informelle. Lors de conférences antérieures de l'APEC, ces retraites avaient eu lieu dans des endroits très éloignés et inaccessibles au public, par exemple sur une île près de Seattle, dans des installations situées à 40 kilomètres de Jakarta, sur une base navale américaine désaffectée aux Philippines, et dans un château isolé au Japon.

Le lieu choisi pour la retraite de novembre 1997 était le musée de l'anthropologie sur le campus de l'Université de la Colombie-Britannique, le déjeuner devant être servi non loin de là, à la maison Norman Mackenzie, résidence officielle du président de l'université. C'est à cet endroit et dans ces circonstances que le conflit a éclaté entre les manifestants et la GRC.

Bien qu'il n'en ait pas été question dans le rapport provisoire, il importe de souligner le fait que les dossiers publiques notent que les membres de la GRC ont procédé à des interventions à l'égard de plusieurs manifestations pendant les six premiers jours de la conférence. Ces manifestations, survenues tantôt au « Convention Centre », tantôt à certains hôtels et autres lieux de réunion, ont toutes été maîtrisées sans conflit ni plainte.

Je tiens à préciser d'emblée que j'accepte la majorité des recommandations présentées dans le rapport provisoire. Je reconnais que la GRC a commis certaines erreurs dans la planification des mesures de sécurité qui s'imposaient à

.../3

l'université et qu'elle n'a pas su [TRADUCTION] « atteindre un degré élevé de préparation aux événements du 25 novembre [1997] »[1], comme l'a fait remarquer Monsieur Hughes.

Voici mes commentaires en ce qui concerne les recommandations de Monsieur Hughes, qui sont présentées dans le même ordre que dans le rapport.

31.1. <u>Maintien de l'ordre lors d'événements susceptibles de provoquer des troubles publics</u> [TRADUCTION]

31.1.1. Possibilité de manifester [TRADUCTION]

Monsieur Hughes recommande qu'à l'avenir, lorsque la GRC sera appelée à assurer des services de police lors d'événements risquant de troubler l'ordre public, ses dirigeants devraient prendre les mesures suivantes :

> [TRADUCTION]
> « veiller à ce que les manifestants pacifiques aient largement l'occasion de voir les délégués et d'être vus par ceux-ci pendant leurs activités de protestation »;
>
> « veiller à ce qu'on n'essaie pas d'utiliser un campus universitaire comme lieu où les délégués se réuniront à huis clos de façon à être protégés des signes visibles et audibles de dissidence ».

Ces deux recommandations sont tout à fait fondées et seront sans doute prises en considération lors de la planification d'événements futurs. Par contre, la décision finale quant au genre de réunion et au lieu à utiliser ne relève pas de la GRC.

Il arrive qu'on consulte la GRC sur les questions de ce genre, mais en bout de ligne, c'est le gouvernement, en tant qu'organisateur de l'événement, qui choisit le site. Il appartient alors à la GRC d'assurer les services de

.../4

---

[1]Hughes, E. N. Rapport provisoire à la Commission des plaintes du public contre la GRC sur le Sommet de l'APEC, p. 441.

sécurité pertinents. Cette façon de procéder n'est pas propre au Canada. Le surintendant principal Robert Milton de la police métropolitaine de Londres a affirmé, lors de son témoignage pendant l'audience sur le Sommet de l'APEC, que le campus de l'Université de la Colombie-Britannique n'était pas un endroit idéal pour tenir une retraite, mais que cette décision revenait aux organisateurs du Sommet et non à la police.

Selon Monsieur Hughes, le choix de ce site comme lieu de la retraite [TRADUCTION] « peut très bien avoir joué un rôle important dans les événements du 25 novembre 1997 »[2]. Cela dit, une fois la décision prise, il incombait à la GRC de veiller à ce que les mesures de sécurité appropriées soient prévues.

31.1.2. Structure de commandement intégrée [TRADUCTION] à
31.1.12. Libération des prisonniers [TRADUCTION]

Monsieur Hughes a relevé des erreurs dans l'organisation du Sommet, notamment en ce qui concerne la structure de commandement, la répartition des rôles, les politiques et la planification, la formation, le soutien juridique, la tenue de dossiers et l'état de préparation général.

J'accepte ses conclusions à ces égards. La structure de planification et de commandement utilisée lors du Sommet différait considérablement de la procédure habituelle et a beaucoup contribué aux difficultés qui sont survenues. Depuis, cette déviation a été décrite comme une tentative d'innovation. Or, si j'appuie sans réserve les efforts que déploient nos membres pour toujours essayer d'améliorer la prestation de services, je dois cependant reconnaître que Monsieur Hughes avait raison de dire qu'« il n'était probablement pas sage d'introduire pareille innovation dans le contexte d'un mandat policier si important et de si grande envergure »[3] [TRADUCTION].

.../5

---

[2]Hughes, p. 59.

[3]*Ibid.*, p. 442.

En ce qui concerne la recommandation 31.1.4 au sujet des politiques et de la formation, je suis d'accord avec Monsieur Hughes quand il affirme que la GRC a beaucoup appris de cette expérience. J'ajouterais toutefois que nous avons tiré d'importantes leçons d'autres expériences aussi.

Depuis le Sommet de l'APEC, la GRC a acquis une solide expérience en assurant les services de sécurité lors de plusieurs autres événements majeurs présentant des risques de troubles publics, tels que le Sommet de la Francophonie à Moncton, au Nouveau-Brunswick, en septembre 1999, la conférence de l'Organisation des États américains à Windsor, en Ontario, en juin 2000, et le Sommet des Amériques à Québec en avril 2001.

De plus, nous avons examiné de près nos interventions lors des événements majeurs de ce genre et notre état de préparation à leur égard. Dans le cadre de cette étude, nous avons notamment entrepris des consultations permanentes avec d'autres organismes policiers au pays et à l'étranger afin de favoriser le partage de l'information et de déterminer les meilleures pratiques en ce qui concerne les services de sécurité lors de ce genre d'événement.

Monsieur Hughes a aussi conclu que, dans certains cas, la conduite des membres de la GRC ne convenait pas aux circonstances ou ne respectait pas les dispositions de la Charte canadienne des droits et libertés (ci-après appelée « la Charte »).

Lorsque des plaintes du public ont été déposées contre 47 membres de la GRC en novembre 1997, la section compétente de la GRC à Vancouver a entrepris d'examiner en profondeur les allégations d'inconduite qu'elles contenaient afin de déterminer si une enquête plus poussée s'imposait, soit en vertu du Code criminel du Canada, soit en vertu du Code de déontologie de la GRC à des fins disciplinaires.

À la suite de cet examen, la conduite de 17 membres de la GRC a fait l'objet d'une enquête en règle. L'avocat de la Couronne indépendant, qui a ensuite étudié les résultats des enquêtes criminelles, n'a approuvé aucune accusation. Un membre supérieur de la GRC qui n'avait joué aucun rôle

dans le Sommet de l'APEC a pour sa part examiné les résultats des enquêtes relatives au Code de déontologie et n'a approuvé aucune allégation d'inconduite nécessitant des mesures disciplinaires.

Les allégations ont ensuite été examinées par Monsieur Hughes dans le cadre du processus de suivi des plaintes du public. Ce dernier n'a trouvé aucune preuve de malveillance et n'a recommandé aucune mesure relativement à la conduite des membres visés.

Compte tenu de ce qui précède, je ne crois pas qu'il y ait lieu de sévir davantage contre les membres visés pour leur conduite dans cette affaire. Je reconnais toutefois la justesse des observations suivantes de Monsieur Hughes :

> [TRADUCTION]
> « Il est incontestable que, dans la plupart des cas où j'ai conclu que la conduite de la police ne convenait pas aux circonstances ou ne respectait pas les dispositions de la Charte, la responsabilité première revient aux personnes qui ont joué un rôle clé dans la planification des mesures de sécurité pour le Sommet de l'APEC. Cette responsabilité peut remonter jusqu'à l'instance supérieure de la Direction générale de la GRC à Ottawa, qui semble avoir accepté, sinon ordonné, que les services de sécurité du 25 novembre soient assurés par des agents qui avaient, au mieux, participé de façon périphérique au processus de planification de deux ans, tandis que les intervenants qui avaient participé de près à ce processus seraient écartés du commandement dès l'ouverture du Sommet[4]. »
>
> [TRADUCTION]
> « J'ai entendu le témoignage d'environ 90 membres de la GRC. La plupart des agents qui ont travaillé sur le terrain se sont acquittés de leurs responsabilités de manière tout à fait satisfaisante, malgré les situations difficiles auxquelles ils ont dû faire face, en grande partie à cause de lacunes dans la planification sur lesquelles ils n'avaient aucun

.../7

[4]Hughes, p. 442.

> contrôle. Je crois, d'après mon évaluation du calibre de la vaste majorité des gendarmes, des sous-officiers et des officiers brevetés qui ont témoigné et dans les mains desquels repose essentiellement l'avenir de la GRC, que les problèmes qui ont marqué l'organisation et la prestation des services de police lors de cet événement ne se reproduiront certainement plus, surtout si l'on adhère aux recommandations que j'ai formulées au chapitre 31[5]. »

31.1.9. Relations avec les manifestants [TRADUCTION]

Selon la recommandation de Monsieur Hughes :

> [TRADUCTION]
> « La GRC devrait continuer à appliquer et, s'il y a lieu, à améliorer sa politique de "porte ouverte", qui consiste à rencontrer les dirigeants des groupes protestataires et à collaborer avec eux bien avant la tenue d'événements susceptibles de provoquer des troubles publics, afin que la police et les manifestants puissent tous deux atteindre leurs objectifs tout en évitant les conflits inutiles. »

Je suis heureux de voir que Monsieur Hughes a reconnu les efforts de la GRC pour éviter les conflits lors du Sommet de l'APEC en proposant de travailler en collaboration avec les leaders des protestataires. Cette façon de travailler aurait cependant exigé une volonté de collaborer dans l'intérêt des deux parties, solution que tous les leaders des protestataires n'ont malheureusement pas accepté au Sommet de l'APEC. Comme l'a souligné Monsieur Hughes, [TRADUCTION] « la GRC a fait des efforts raisonnables pour assurer la bonne application de sa politique et n'a pas à assumer la responsabilité de l'échec des tentatives pour établir une relation de travail coopérative avec APEC Alert »[6].

.../8

---

[5] *Ibid.*, p. 444-445.

[6] Hughes, p. 116.

Cette politique de « porte ouverte » est la pierre angulaire de la stratégie qu'a adoptée la GRC pour maintenir l'ordre lors d'événements de ce genre, stratégie qui a d'ailleurs donné de bons résultats en plusieurs occasions lors de la semaine du Sommet de l'APEC. Par exemple, lorsque la GRC a appris que l'itinéraire prévu d'une marche de protestation présentait un conflit avec le chemin que devait emprunter un cortège motorisé, elle a communiqué avec les leaders du groupe visé pour discuter de la situation.

Dans un esprit de collaboration, la GRC et les protestataires ont convenu de modifier l'itinéraire de la marche de sorte que les manifestants puissent atteindre leurs objectifs sans risquer d'entraver le déplacement du cortège motorisé.

Depuis le Sommet de l'APEC, nous misons davantage sur ce genre de collaboration. Par exemple, lors de deux événements récents en Colombie-Britannique, la GRC a fait appel à des négociateurs professionnels pour établir un dialogue entre la police et les leaders des manifestants. Dans les deux cas, cette stratégie a contribué à l'établissement d'une relation de collaboration qui a permis d'éviter les conflits.

L'établissement de relations de collaboration entre la police et les manifestants pacifiques lors de ce genre d'événement joue un rôle clé dans la prévention des conflits. Lorsque nous communiquons avec des manifestants à l'avance pour discuter de questions de sécurité, c'est dans le but de créer une atmosphère de collaboration. Nous voulons travailler avec eux pour trouver des moyens de protéger tous les participants, tout en assurant le respect du droit à la manifestation pacifique.

Pour que nous tirions le plus grand profit possible de ce rapport, je vais exiger un examen complet des politiques nationales de la GRC, en ce qui concerne les services de police, lors d'événements majeurs risquant de perturber l'ordre public afin qu'elles reflètent clairement mes réponses aux recommandations présentées plus haut.

.../9

31.2. Modalités de traitement des plaintes du public [TRADUCTION]

31.2.1. Mise en place d'un processus accéléré [TRADUCTION]
à
31.2.3. Répartition des fonctions [TRADUCTION]

Je suis entièrement d'accord avec Monsieur Hughes quand il dit que le processus qu'on a suivi dans cette affaire était [TRADUCTION] « long, complexe et coûteux »[7]. Près de quatre ans se sont écoulés et des millions de dollars ont été dépensés, sans compter tous les efforts que le processus a exigés, tant de la part des plaignants que les membres de la GRC, et toute l'appréhension qu'il a suscitée chez les deux parties.

Je trouve cela excessif et serais d'accord pour qu'on étudie la possibilité d'établir un processus plus rapide et moins axé sur l'opposition. Je tiens toutefois à souligner que les dispositions actuelles en matière de plaintes du public autorisent la présentation de preuves sous forme d'affidavit, possibilité dont on s'est prévalu pendant les audiences concernant le Sommet de l'APEC.

J'appuie tout à fait les commentaires de Monsieur Hughes en ce qui concerne la [TRADUCTION] « grande souplesse » des critères régissant le statut de plaignant. Je discuterai des recommandations susmentionnées avec la présidente de la Commission des plaintes du public contre la GRC afin de déterminer les mesures à prendre pour y donner suite.

Pour ce qui est de la recommandation concernant la répartition des fonctions, je me contente, à l'instar de Monsieur Hughes, de laisser aux autorités compétentes le soin d'étudier au moment et à l'endroit propices les opinions exprimées par l'association des droits civils de la Colombie-Britannique.

.../10

---

[7]Hughes, p. 449.

31.3. Relations avec le gouvernement du Canada [TRADUCTION]

31.3.1. Consécration législative de l'autonomie policière [TRADUCTION]

31.3.2. Responsabilité de la GRC [TRADUCTION]

Dans son rapport, Monsieur Hughes analyse brièvement la relation qui devrait exister entre le gouvernement et la GRC et, plus particulièrement, la question de l'autonomie policière. Voici ses observations à ce sujet :

> [TRADUCTION]
> « Le droit canadien ne définit pas clairement la nature et la portée de l'autonomie policière. S'il est généralement reconnu que la GRC jouit d'une certaine indépendance, il ne se dégage cependant aucun consensus des travaux universitaires ni des décisions juridiques sur la relation qui devrait exister entre le gouvernement fédéral et la GRC. »

La décision récente de la Cour suprême du Canada (C.S.C.) dans l'affaire Campbell[8] a clarifié la situation. Comme le fait remarquer Monsieur Hughes :

> [TRADUCTION]
> « [...] le tribunal a souligné qu'un policier qui travaille à une enquête criminelle n'agit pas en tant que mandataire du gouvernement. Par contre, la police remplit aussi de nombreuses autres fonctions, notamment lors de cérémonies officielles et de visites de dignitaires étrangers. Certaines de ces fonctions impliquent une relation plus étroite entre la GRC et la Couronne que d'autres. »

Après analyse de la question, Monsieur Hughes a proposé les cinq principes suivants pour mieux définir l'autonomie de la GRC par rapport au gouvernement :

> [TRADUCTION]
> « Quand la GRC remplit des fonctions liées à l'application de la loi (enquêtes, arrestations et

.../11

---

[8] *R. v. Campbell*, [1999] 1 RCS 565

poursuites), elle est entièrement indépendante du gouvernement fédéral et responsable uniquement devant la loi. »

« Quand la GRC remplit d'autres fonctions, elle n'est pas entièrement indépendante du gouvernement fédéral, auquel elle doit rendre compte par l'intermédiaire du Solliciteur général du Canada ou de tout autre organisme gouvernemental désigné par le Parlement. »

« Peu importe la situation, la GRC est toujours responsable devant la loi et les tribunaux. Même lorsqu'ils remplissent des fonctions sous la direction du gouvernement, ses agents sont tenus, en vertu de la Loi sur la GRC, de respecter et de faire respecter la loi en tout temps. »

« La GRC a l'entière responsabilité de tenir compte des dispositions de la Charte canadienne des droits et libertés dans la détermination des exigences en matière de sécurité. Si ses membres n'accordent pas suffisamment de poids à ces dispositions, leur conduite enfreindra la Charte. Le fait que pareille infraction puisse avoir été commise en suivant les instructions de dirigeants politiques ne saurait alors leur servir de défense. »

« Il est inopportun pour un membre de la GRC de suivre les instructions du gouvernement si elles vont à l'encontre de la loi. Même le Solliciteur général ne peut pas ordonner à la GRC d'enfreindre de façon injustifiable la Charte, puisque de telles instructions seraient contraires à la loi. »

Monsieur Hughes recommande ensuite que la GRC demande la consécration législative de la nature et de la portée de l'indépendance de la police par rapport au gouvernement en ce qui concerne :

1. les principes existants de « common law » à l'égard de l'application de la loi;

2. la prestation et la responsabilité des services de sécurité lors d'événements risquant de perturber l'ordre public.

.../12

J'appuie les principes que Monsieur Hughes a énoncés. Cependant, je ne crois pas qu'il soit nécessaire de consacrer dans une loi le principe de l'autonomie policière en ce qui concerne l'application de la loi en général, ou les missions de protection en particulier.

Pour ce qui est des enquêtes criminelles, des arrestations et des poursuites, la C.S.C. a clairement indiqué que la police est entièrement indépendante du gouvernement et responsable devant la loi. Ce principe est clairement reconnu et ne nécessite aucune consécration législative.

En ce qui a trait à la prestation de services de sécurité lors d'événements présentant un risque de troubles publics, il doit y avoir une étroite consultation entre les intervenants qui représentent l'organisateur de l'événement, soit le gouvernement, et ceux qui sont responsables des services de sécurité, c'est-à-dire la police. Cette consultation doit avoir lieu dans le respect des principes mentionnés plus haut.

Pour éviter toute confusion à cet égard au sein de la GRC, je vais demander que les cinq principes établis par Monsieur Hughes servent de base à un énoncé clair de politique nationale. Tous les membres de la GRC, surtout ceux qui participent à la prestation de services de sécurité lors d'événements de grande envergure risquant de provoquer des troubles publics, devront bien comprendre ces principes.

Je suis persuadé que les mécanismes de responsabilisation actuellement en place permettront d'apaiser les craintes que peut soulever l'indépendance de la GRC. Outre les processus prévus dans le droit civil et dans le droit criminel, il existe des organismes de surveillance civile prévus par la Loi sur la GRC (soit la Commission des plaintes du public contre la GRC et le Comité externe d'examen de la GRC) ainsi qu'une obligation de rendre compte au Solliciteur général et au Parlement.

Ma réponse à la recommandation de M. Hughes quant aux relations avec les gouvernements étrangers (31.4.) est essentiellement la même. Tout en respectant les conventions internationales et le mandat de la GRC au chapitre des missions de protection, je veillerai à ce que la politique de la GRC aborde clairement cette question.

.../13

31.3.3. Compte rendu des réunions [TRADUCTION]

Cette disposition est déjà prévue dans la politique nationale, mais je veillerai à ce qu'elle soit incluse dans l'examen des politiques et mise à jour s'il y a lieu.

31.5. Généralités [TRADUCTION]

31.5.1. Uniformité des politiques [TRADUCTION]
31.5.2. Installations adéquates pour les fouilles personnelles [TRADUCTION]

Je suis d'accord avec ces recommandations. Les politiques de la GRC devraient être uniformes d'un détachement à l'autre, et il y aurait lieu d'obtenir des conseils juridiques afin d'assurer la conformité à la loi. Le personnel des centres de décision divisionnaires et nationaux de la GRC pourra contribuer à la mise en application de ces recommandations.

Conclusion

Il importe de noter que, à la fin du Sommet de l'APEC, les représentants des 18 économies participantes, des milliers de citoyens canadiens et des centaines de policiers sont rentrés chez eux sains et saufs. Au chapitre 30 de son rapport, Monsieur Hughes félicite les membres de la GRC du dévouement et de la compétence dont ils ont fait preuve en réglant bon nombre des situations difficiles et regrettables dans lesquelles ils se sont trouvés.

Depuis 1997, les actes de protestation violents lors d'événements de grande envergure, par une minorité de manifestants seulement, se sont beaucoup intensifiés. Au cours des dernières années, plusieurs grandes villes canadiennes, américaines et européennes ont été le théâtre de tels conflits.

La principale difficulté, pour tous les organismes policiers, consiste à déterminer comment ils peuvent protéger les dignitaires et les manifestants pacifiques contre les protestataires violents sans porter atteinte au droit à la manifestation pacifique. Le degré de violence croissant soulève aussi des préoccupations quant à la

.../14

sécurité et au bien-être des personnes qui assistent aux événements pouvant troubler l'ordre public ou qui habitent près des endroits où ils se tiennent.

Comme l'a souligné Monsieur Hughes, il devient de plus en plus difficile de trouver l'équilibre nécessaire :

> [TRADUCTION]
> « Le Sommet de l'APEC à Vancouver a été un événement marquant dans l'histoire de la police canadienne, mais il est évident que, ici comme ailleurs, les forces de l'ordre devront composer avec des circonstances toujours plus difficiles lorsqu'elles seront appelées à assurer la sécurité lors de réunions internationales entourées d'une controverse grandissante. Leur rôle consiste à protéger les chefs d'État et les fonctionnaires tout en respectant le droit des citoyens à la manifestation pacifique[9]. »

En conclusion, je tiens à remercier Monsieur Hughes de son rapport clair et réfléchi, ainsi que des nombreuses recommandations réalistes et bien fondées qu'il a formulées pour aider la GRC à apporter les améliorations qui s'imposent. Je tiens également à réitérer l'engagement de la GRC à tirer des leçons de ce rapport et à continuer d'améliorer sa manière d'intervenir lors d'événements qui risquent de perturber l'ordre public.

G. Zaccardelli

G. Zaccardelli

date: 01-09-06

---

[9]Hughes, p. 446.